



## RECOMENDAÇÃO nº 3/2004

### I – Introdução

1. A **Autoridade da Concorrência** tem por principal **missão**, assegurar o cumprimento das regras da concorrência consagradas na Lei nº 18/2003, de 11 de Junho – Regime Jurídico da Concorrência – no respeito pelo princípio da **economia de mercado** e da **concorrência não falseada**, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a repartição eficaz dos recursos, e, sobretudo, o prosseguimento do maior benefício para os consumidores.
2. Nos termos dos seus **Estatutos**, aprovados pelo Decreto-Lei nº 10/2003, de 18 de Janeiro, e para assegurar o cumprimento daquela missão, incumbe à Autoridade da Concorrência, nomeadamente, **fomentar** a adopção de práticas que **promovam a concorrência** e a generalização de uma **cultura de concorrência** junto dos agentes económicos e do público em geral e, contribuir para o **aperfeiçoamento** do **sistema normativo** português em todos os domínios que possam afectar a concorrência não falseada.
3. No desempenho das suas atribuições a Autoridade da Concorrência dispõe de poderes **(i) sancionatórios**, de **(ii) supervisão** e de **(iii) regulamentação**, no exercício dos quais, lhe cumpre, respectivamente, entre outros, **(i) identificar e investigar as práticas susceptíveis de infringir a legislação de concorrência nacional e comunitária, proceder à instrução e decidir sobre os respectivos processos, (ii) proceder à realização de estudos, inquéritos, inspecções ou auditorias que se revelem necessários, (iii) emitir recomendações e directivas genéricas.**
4. O cabal respeito pelo princípio da **concorrência não falseada** exige que as diversas entidades públicas e privadas assumam políticas e comportamentos conformes com esse desiderato, pelo que as restrições e/ou distorções de concorrência resultantes de **legislações** específicas, ou de **actuações** de entidades que desempenham actividades de serviço público, que constituam **obstáculos** sérios à realização daquele objectivo, devem, nessa medida, ser **afastados**.

## **II – Origem do processo**

- **Supervisão do mercado**

5. Após a última fase da liberalização dos preços dos combustíveis (gasolina IO 95, gasóleo rodoviário e gasóleo colorido e marcado), ocorrida no dia 1 de Janeiro do corrente ano, a Autoridade da Concorrência (adiante designada por “AdC”) iniciou um procedimento de monitorização regular do mercado.
6. Para efeitos da análise efectuada na presente Recomendação, a referência a combustíveis considera-se feita aos produtos com maior impacto no consumidor: gasolinas e gasóleo rodoviário.
7. No âmbito desse procedimento, foi instituído um sistema mensal de acompanhamento de preços, por empresa, nos vários níveis da comercialização dos combustíveis, e também das cotações internacionais da matéria-prima (*crude/brent*) e dos produtos refinados e ainda, de índices internacionais de margens de refinação (e.g. *platts* - Roterdão).
8. Igualmente, a AdC procedeu a uma análise do funcionamento concorrencial do mercado, identificando barreiras à entrada, mormente, de origem administrativa ou legal, constrangimentos estruturais limitativos da concorrência, bem como eventuais comportamentos das empresas não conformes com a legislação de concorrência.

## **III – Breve caracterização concorrencial do sector dos combustíveis**

9. A cadeia de valor dos combustíveis integra um **mercado a montante** (exploração e extracção de petróleo bruto) e os **mercados a jusante** [refinação, distribuição (comercialização por grosso) e retalho].

- **Mercado a montante**

10. O Grupo Galp Energia (adiante designado “Galp”), tem uma diminuta participação neste mercado, integrando consórcios envolvidos em projectos de exploração e produção de petróleo no Brasil e Angola.
11. Do ponto de vista da política de concorrência, limitações de produção levadas a cabo por países exportadores de petróleo, reunidos, nomeadamente, no seio da OPEP, poderão ter efeitos restritivos equivalentes ao de um cartel. Todavia, estando em causa

comportamentos de países e não de empresas a legislação *anti-trust* não lhes é aplicável.

- **Mercados a jusante**

12. Os mercados a jusante incluem a **refinação, distribuição e retalho.**

**Refinação**

13. Neste mercado actuam empresas integradas verticalmente que estão, normalmente, também presentes no grosso e retalho.
14. No mercado nacional existe uma única empresa refinadora – a Galp (Petrogal) - que dispõe de duas refinarias – uma sediada em Sines e outra em Matosinhos.
15. A Galp, empresa integrada verticalmente, fornece mais de 90% dos combustíveis consumidos no mercado nacional.
16. Segundo dados disponibilizados pela DGGE, a importação de produtos refinados (gasolina e gasóleo) tem um peso diminuto (cerca de 10%) no total do consumo destes combustíveis. O gasóleo representa 90% do total de produtos importados.
17. À semelhança de outros países europeus, nomeadamente a Espanha, a produção nacional é deficitária em gasóleo e excedentária em gasolinas.

**Distribuição**

18. Cada um dos segmentos do mercado da comercialização (grosso e retalho) é caracterizado pela presença de várias empresas petrolíferas integradas verticalmente (*“majors”* - grandes multinacionais que operam a nível mundial, pequenas multinacionais e empresas de base nacional), que actuam nos vários níveis da cadeia de valor, e por algumas empresas independentes não integradas.
19. A distribuição no mercado nacional, entendida como colocação do produto no mercado após saída da refinaria, é assegurada, quase que em exclusivo, pelas principais empresas petrolíferas - Galp, BP, Shell, Cepsa, Repsol, Esso, Total e Agip (Eni). Estas empresas são responsáveis pela liquidação do ISP.
20. Neste nível de comercialização as empresas vendem o produto ao retalho (postos de abastecimento), mas também a diferentes tipos de clientes (e.g. indústria, aviação, marítimos) com características de

comercialização específicas, constituindo mercados distintos do da venda ao público de combustíveis.

21. Num segundo nível de comercialização por grosso (os operadores adquirem o produto às empresas anteriormente mencionadas), existem alguns pequenos operadores independentes, normalmente, detentores de postos de abastecimento com marca própria (*white pump*) ou transportadores.

**Venda a retalho de combustíveis** (postos de abastecimento ao público)

22. No segmento de retalho, as empresas integradas verticalmente competem directamente com retalhistas independentes (*white pump*), incluindo os supermercados/hipermercados.
23. No mercado nacional estão presentes as grandes empresas petrolíferas, cujos produtos são comercializados sob as suas marcas, conjuntamente com operadores independentes (não integrados verticalmente), cujos produtos são comercializados sob marca própria do vendedor (e.g. Azoria, Avia, Cipol) ou sem marca (e.g. supermercados/hipermercados).
24. Segundo dados disponíveis, o número de postos de marca das empresas petrolíferas representa cerca de 80% do mercado, enquanto os supermercados/hipermercados dispõem de uma quota de 2-3% e os independentes 15-18%.
25. A exploração dos postos de marca das petrolíferas, é feita por revendedores ligados àquelas, normalmente, por variados tipos de contratos com cláusulas de exclusividade (e.g. compra exclusiva, cessão de exploração com compra exclusiva).
26. Os postos instalados nas auto-estradas ou SCUT são propriedade das companhias sendo também explorados pelas mesmas. Estas instalações envolvem um elevado montante de investimento e são, normalmente, concedidas através de concurso, dispondo as companhias, geralmente, de uma subsidiária que faz a exploração dos postos.
27. A instalação de novos postos de abastecimento depende de licenciamento concedido por várias entidades (DGGE, Direcções Regionais do ex-ME e Câmaras Municipais) em função das localizações. Os critérios de licenciamento têm por base requisitos técnicos de construção e exploração, incluindo questões ambientais e de segurança

(DL nº 302/2001, de 23 de Novembro e Portarias nº 131/2002, de 9 de Fevereiro e nº 1188/2003, de 10 de Outubro).

28. A legislação supra veio revogar o Decreto-Lei nº 246/92, de 30 de Outubro, o qual definia os requisitos genéricos de construção e exploração de postos de abastecimento, não contemplando qualquer regra que inviabilizasse a instalação de postos de abastecimento por operadores distintos dos revendedores tradicionais (e.g. supermercados hipermercados).
29. A actual Portaria nº 131/2002, de 9 de Fevereiro, que aprova o Regulamento de Construção e Exploração de Postos de Abastecimento de Combustíveis, veio definir requisitos para a instalação de postos de abastecimento partindo, essencialmente, dos conceitos de **“actividades complementares”**, **“área sensível”**, **“edifício integrado”** e **“edifício que recebe público”** (artº 2º).
30. **Actividades complementares** - *“serviços a prestar aos utentes dentro dos limites do posto de abastecimento, em complemento da oferta de combustíveis e lubrificantes, nomeadamente, loja de conveniência, apoio auto e lavagem de viaturas”* (alínea a).
31. **Área sensível** - *“a área que pela sua dimensão ou utilização possa originar embaraços ou perigos para a circulação, tal como parques de estacionamento inseridos, contíguos ou adjacentes a .....superfícies comerciais, centros comerciais e afins, incluindo os acessos exclusivos de todas as estruturas atrás referidas, bem como....”* (alínea d).
32. **Edifício integrado** - *“o local situado no posto de abastecimento destinado a actividades complementares, fins administrativos...”* (alínea h).
33. **Edifício que recebe público** - *“o local que não deva ser classificado num dos tipos definidos nas alíneas h) e i) e onde se exerça qualquer actividade destinada ao público em geral ou a determinados grupos de pessoas, nomeadamente, .....centros comerciais, supermercados, ....”* (alínea j).
34. A Portaria define regras quanto a **(i) condições de implantação de postos de abastecimento; (ii) distâncias mínimas de segurança e, (iii) acessos.**
35. **(i) o artigo 4º nº 1 proíbe a instalação de postos de abastecimento em áreas sensíveis.**
36. **(ii) o artigo 18º define que a distância mínima de unidades de abastecimento de gasolina ou gasóleo a áreas sensíveis, no caso de novas construções, deverá ser de 25m, a um edifício que recebe público deverá ser de 10m e a um edifício ocupado ou integrado deverá ser de 2m.**
37. **(iii) o artigo 9º nº 1 obriga a que “as entradas e saídas de postos de abastecimento devem, no caso de novas construções, ser efectuadas directamente da via pública, por vias de sentido único exclusivamente**

**adstritas** ao seu funcionamento **ou às actividades complementares** do posto de abastecimento, que se denominam vias de ligação”.

38. Quanto à instalação de postos em auto-estradas e SCUT, a responsabilidade de selecção do operador é do concessionário da via rodoviária, sendo a adjudicação feita por meio de concessão das áreas de serviço, normalmente através de concurso público.

- **Transporte e logística**

39. O transporte e distribuição física dos combustíveis, apresenta várias fases: (i) transporte dos produtos refinados das refinarias para terminais de distribuição, que poderá ser feito por via marítima, *pipeline* ou via ferroviária (*distribuição primária*); (ii) armazenagem dos produtos nos terminais de distribuição e enchimento dos veículos cisterna e (iii) transporte e distribuição pelos vários postos de abastecimento através de veículos cisterna (*distribuição capilar ou secundária*).
40. O acesso a infra-estruturas logísticas constitui um factor central na cadeia de valor dos combustíveis, quer para a actividade produtiva, quer para a actividade de distribuição.
41. As características dos produtos em causa, seja da matéria-prima, seja do produto refinado, exigem a criação de capacidade de armazenagem junto das refinarias, para apoio à produção e próximo dos terminais marítimos, para importação de matérias-primas e produtos acabados.
42. Assim, os terminais de distribuição, quer marítimos, quer terrestres, constituem uma infra-estrutura essencial para a distribuição de combustíveis.
43. Existem, normalmente, dois tipos de áreas de armazenagem: os grandes terminais (capacidade acima de 50.000 m<sup>3</sup>) abastecidos por navios tanque, *pipelines* ou comboios e os de menor dimensão que asseguram a distribuição de pequenas quantidades, geralmente por veículos cisterna.
44. As crescentes preocupações ambientais e de segurança levam a que estejam a ser desactivadas instalações junto de zonas urbanas ou que exijam circulação rodoviária pelo meio dessas zonas, tornando escasso o espaço com possibilidade de utilização em armazenagem.
45. No mercado nacional, verifica-se uma concentração de tancagem junto de terminais petrolíferos marítimos com utilização predominante da Galp (Sines e Matosinhos, portos predominantemente utilizados para o transporte marítimo destes produtos).

46. Os terminais de armazenagem fora das zonas costeiras (e.g. Aveiras) exige que os mesmos sejam abastecidos por *pipelines*, dado que o transporte ferroviário destes produtos não tem sido prática comum em Portugal, por razões económicas e logísticas.
47. Portugal dispõe de um único terminal terrestre -Terminal de Aveiras – CLC – Companhia Logística de Combustíveis - que está ligado à refinaria de Sines por meio de um *pipeline*. Os accionistas da CLC são: a Galp (65%), BP (20%) e Shell (15%).
48. De salientar que a Galp tem assegurado, a constituição das reservas obrigatórias dos seus concorrentes (todos os operadores que adquirem combustível à Galp).
49. A situação poderá vir a sofrer alguma alteração, na medida em que no final de 2001 foi criada a EGREP – Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, a qual entrou em funcionamento no início do corrente ano. A empresa é responsável pela manutenção e gestão de 1/3 das reservas estratégicas obrigatórias. As reservas serão constituídas em tancagem existente, não estando previsto que a EGREP proceda à aquisição de armazenagem própria.
50. As empresas que operam no mercado nacional continuarão a ser responsáveis pelos restantes 2/3 das reservas, sendo já possível que uma parte residual das mesmas seja constituída fora do território nacional.

- **Avaliação concorrencial** (mercados a jusante)

51. O mercado da refinação é um monopólio detido pela empresa líder nos mercados a jusante (Galp).
52. A importação de combustíveis está sujeita a dois tipos de requisitos licenciamento do operador e constituição das correspondentes reservas legais.
53. A Galp é, igualmente, a empresa que controla uma parte muito significativa, quer dos terminais marítimos petrolíferos nacionais, quer da tancagem utilizada na armazenagem destes produtos.
54. A Galp detém também o controlo do único terminal terrestre de distribuição de combustíveis (Aveiras).
55. A inexistência de outros *pipelines* que liguem os terminais marítimos, passíveis de utilização para acesso a navios tanque, às zonas de maior consumo, constituirá uma barreira à dinamização de fontes alternativas de abastecimento dos concorrentes da Galp.
56. Igualmente, o facto de a Galp dispor de uma posição preponderante na capacidade de utilização dos terminais onde se movimentam combustíveis (80%, 95% em Matosinhos e Sines, respectivamente) e da tancagem total utilizada na armazenagem de combustíveis e derivados

(70%-80%), constitui um factor estrutural susceptível de condicionar a concorrência no mercado.

57. Do supra referido, facilmente se conclui as limitadas possibilidades de contestabilidade neste mercado (por via da aquisição de produtos refinados de outras origens).
58. Nestes termos, estando o acesso ao mercado da armazenagem de combustíveis, condicionado por escassez de locais apropriados para o efeito e, por condicionalismos de ordem legal para a exploração desses locais (a maioria são áreas do domínio público sujeitas a licenciamentos ou concessões), importa que sejam tomadas medidas que dinamizem e fomentem a criação de condições que possibilitem maior concorrência no sector.
58. À semelhança de outros países comunitários, o **mercado** nacional de **retalho** dos combustíveis apresenta várias características de um mercado oligopolístico, verificando-se vários factores que facilitam comportamentos colusivos;
- *Concentração da oferta* – cerca de 80% da oferta está concentrada nas 8 empresas petrolíferas que actuam no mercado, sendo que as três principais têm uma quota da ordem dos 70%; acresce que, por força da estrutura do mercado da refinação, mais de 90% dos produtos comercializados provêm da Galp.
  - *Produto homogéneo* – as pequenas diferenças existentes nalguns combustíveis, resultam de adituação e não de distintos processos de fabrico;
  - *Fraco grau de inovação*;
  - *Transparência do mercado* – existe uma completa informação disponível ao nível dos operadores ao longo da cadeia de valor (e.g. índices *platts*, cotações do crude e preços médios de venda ao público (sem impostos) dos países da UE). Igualmente, existem inúmeras estatísticas sobre quantidades vendidas. Acresce que as principais empresas que operam no mercado nacional publicitam listas de preços recomendados de venda ao público;
  - *Integração vertical dos principais operadores*;
  - *Custos simétricos*;
  - *Crescimento moderado do mercado*;
  - *Inelasticidade da procura*;
  - *“Links” estruturais entre as empresas* – existem inúmeras ligações (acordos) entre as empresas (e.g. acordos de fornecimento, de logística) para além de participações



conjuntas em empresas. Muitos destes “links” têm um âmbito mais alargado do que o nacional;

- *Barreiras à entrada* – aquisição de massa crítica (aquisição de um número mínimo de postos que tornem rendível a exploração de um sistema de distribuição), regras de licenciamento (proibição de acesso ao mercado de certo tipo de operadores – e.g. hipermercados);
- *Contratos multi-marca* – existência de contratos de revenda com cláusulas exclusivas, idênticos para todas as empresas petrolíferas;
- *Poder de compra* – ausência de contra-poder do lado da procura (atomizada). Os supermercados/hipermercados serão aqueles que têm mais condições de poderem exercer algum poder negocial, desde que adquiram uma posição mais significativa no mercado.

59. A concorrência pelos preços, com repercussões no consumidor, faz-se com carácter local e a partir dos postos independentes, principalmente hipermercados.
60. Do acompanhamento de preços que a AdC tem vindo a fazer, constata-se que a dispersão dos preços no retalho é muito pequena. Todavia, verifica-se que a diferença dos preços praticados nos supermercados/hipermercados, em relação aos postos de marca, atingiu 18 -19 cêntimos na gasolina e 20 cêntimos no gasóleo, na penúltima semana de Outubro do corrente ano.
61. Igualmente, a experiência de vários países europeus e alguns estudos têm demonstrado que os mercados onde os operadores independentes não integrados têm uma presença significativa, apresentam uma performance mais competitiva. Por exemplo, o facto de os supermercados e hipermercados deterem uma importante fatia da venda a retalho de combustíveis, tem revelado efeitos benéficos ao nível da concorrência pelos preços (*vide* caso francês).
62. Um acréscimo de concorrência poderá ser assegurado se o mercado estiver aberto a novos operadores que não adoptem as mesmas estratégias das empresas integradas verticalmente. Os independentes, não tendo as mesmas estruturas de custo das empresas petrolíferas nem os mesmos interesses estratégicos, revelam-se essenciais para reforçar a pressão concorrencial no mercado, nomeadamente, através da prática de preços mais baixos.
63. Considerando por hipótese, que os hipermercados passam a ter uma quota de mercado de 15%, os **ganhos do consumidor** decorrentes da prática de um preço médio mais baixo nesses postos, correspondem a cerca de **86 milhões de Euros**, no ano.

64. Esse valor ascende a cerca de **209 milhões de Euros**, se tomarmos em conta a diferença entre o preço mais alto praticado nos postos não hiper e o preço mais baixo praticado nos postos hiper.
65. Numa perspectiva de manutenção da inviabilização legal de abertura de novos postos junto de hipermercados, os referidos valores de **86** ou **209 milhões de Euros** constituem a **renda adicional** que os **actuais operadores** usufruem.
66. Neste contexto, a impossibilidade legal de **instalação de novos postos de abastecimento** junto de supermercados/hipermercados, traduz-se numa grave restrição de concorrência, pois impede o acesso ao mercado de operadores económicos, independentes das empresas petrolíferas, cujo efeito benéfico em termos de concorrência está demonstrado, quer ao nível da diferença de preços praticados no mercado nacional, quer pela experiência de outros países (e.g. França, Reino Unido).
67. Em França, os postos de abastecimento de combustíveis de grandes superfícies, têm uma quota de mercado superior a 50% e no Reino Unido superior a 25%, sendo dos países que apresentam mais baixos preços de venda ao público, líquidos de impostos.
67. A propósito da importância destes operadores como factor de dinamização da concorrência no sector, destaca-se o conjunto de medidas tomadas pelo Governo Espanhol, no sentido de intensificar a concorrência em mercados de bens e serviços – Decreto-Lei Real nº 6/2000, de 23 de Junho. De entre as medidas legislativas adoptadas, releva-se o previsto no artigo 3º que determina que os grandes estabelecimentos comerciais incorporarão, pelo menos, um posto de abastecimento de combustíveis para veículos, sem, prejuízo da obrigatoriedade de cumprimento das normas de segurança aplicáveis.
68. Sendo o fundamento da legislação nacional (Portaria nº 131/2002) a salvaguarda da segurança, entende-se que a proibição de instalar postos em áreas contíguas ou adjacentes a grandes superfícies comerciais é uma medida desproporcionada face ao objectivo da segurança, por fechar o mercado àqueles operadores, criando uma grave restrição de concorrência, tendo em conta, nomeadamente, a estrutura do mercado e as especificidades de funcionamento do mesmo.
69. Por outro lado, as regras existentes poderão ser consideradas discriminatórias, na medida em que os requisitos variam em função de a actividade principal ser a venda de combustíveis ou outra (e.g. supermercado/hipermercado).
70. Com efeito, se na área de um posto de abastecimento existir um supermercado/loja de conveniência, restaurante, cafetaria, etc., estas *actividades complementares* não ficam abrangidas pelos mesmos requisitos do que a situação inversa, isto é, áreas adjacentes ou contíguas

- a supermercados/hipermercados que tenham como *actividades complementares* um posto de abastecimento.
71. O facto de, cada vez com maior relevo, os postos de abastecimento disporem de supermercados, restaurantes, parques de estacionamento de grandes dimensões e, por vezes, hotéis, entende a AdC que a regulamentação actual (Portaria nº 131/2002, de 9 de Fevereiro) coloca problemas de tratamento não equitativo no acesso à actividade da revenda de combustíveis.
  72. A regulamentação em apreço, vem reforçar a posição do oligopólio existente, inviabilizando o funcionamento da concorrência, numa das poucas áreas onde é possível criar pressão concorrencial no sector.
  73. Acresce que, os requisitos estabelecidos em relação à instalação de postos em áreas contíguas ou adjacentes a supermercados (distâncias mínimas, acessos), só se aplicam às **novas construções**.
  74. Apesar das normas transitórias previstas na legislação, entende-se que esta veio, igualmente, criar distorções de concorrência entre novos estabelecimentos e os já instalados, sem que existam razões objectivas que fundamentem tal situação.
  75. Por outro lado, a situação actual, em matéria de instalação de postos de abastecimento abrange um sem número de situações, potencialmente mais gravosas do que as em apreço (e.g. postos de abastecimento junto de habitações urbanas, como é evidente em várias zonas da Grande Lisboa).
  76. Com efeito, face ao objectivo segurança, há uma desproporção nítida entre as medidas transitórias previstas e as medidas que inviabilizam a instalação de novos postos em supermercados.
  77. Atenta a experiência dos outros países comunitários, será seguramente possível criar **regras de segurança, transparentes, objectivas, não discriminatórias e proporcionais** aos objectivos a atingir.
  78. Também a existência de “**monopólios locais**” (e.g. mesmo distribuidor ao longo de uma via rápida ou de uma auto-estrada) poderá ser susceptível de originar restrições de concorrência ao nível dos preços praticados.
  79. Tendo em conta o processo de criação destes “**monopólios locais**” (concessão através de concurso público), deverão ser tidos em conta critérios de concorrência na atribuição das concessões de modo a que não sejam criadas ou reforçadas posições dominantes.
  80. De acordo com dados da AdC, dos vários tipos de postos de abastecimento (independentes, hipermercados, auto-estrada e outros), são os de auto-estrada que praticam níveis de preços mais elevados, facto

que poderá ser agravado se não existir concorrência entre marcas na mesma auto-estrada.

81. Outro factor de dinamização da concorrência pelos preços, no mercado dos combustíveis, é uma boa informação e **transparência de preços ao consumidor**. Este aspecto assume especial relevância, neste mercado, quer pela natureza do meio de fornecimento dos bens, quer pelos hábitos instituídos, nomeadamente, da prática de preços uniformes em todos os postos, decorrente do regime de preços administrativos que vigorou até ao início do corrente ano.
82. É fundamental que o consumidor tenha todas as condições para que possa fazer, de uma forma livre, as suas opções de escolha.

Assim, face ao exposto anteriormente, considera esta Autoridade de Concorrência, que se torna necessário e urgente, tomar **medidas** que **promovam e reforcem a concorrência** no sector.

Neste contexto, entende-se oportuno **recomendar** ao **Governo** que proceda às necessárias **alterações regulamentares**, bem como à criação de **novas disposições legislativas**, que permitam criar condições para o **fomento e dinamização** da **concorrência** no sector dos combustíveis líquidos.

Considerando a relevância e possível impacto no mercado das medidas propostas, entendeu o Conselho da Autoridade da Concorrência, proceder a uma prévia **consulta pública** sobre o conteúdo do presente projecto de Recomendação, possibilitando que todos os possíveis interessados possam apresentar observações

## IV – RECOMENDAÇÃO:

Nos termos conjugados do disposto no artº 6º - n.º 1 alíneas b) e f) e no artº 17º - n.º 1 alínea f), ambos dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, e no uso dos poderes conferidos a esta Autoridade pelo artº 7º - n.º 4 alínea b) dos citados Estatutos, e após consulta pública, o **Conselho da Autoridade da Concorrência**, formula ao Senhor Ministro **de Estado e das Actividades Económicas e do Trabalho**, Senhor Ministro **das Obras públicas, Transportes e Comunicações** e ao Senhor Ministro **Adjunto do Primeiro Ministro**, a seguinte **Recomendação**:

### 1. Acesso ao mercado – medidas estruturais

#### ➤ Acesso a infra-estruturas logísticas essenciais

- O **acesso geral** a infra-estruturas logísticas, em condições **transparentes e não discriminatórias**, constitui um factor essencial e indispensável para que a concorrência possa ser dinamizada no mercado dos combustíveis.
- Face às características do mercado nacional de combustíveis, importa criar **condições de contestabilidade** no mercado por via de **fontes alternativas** de abastecimento à empresa preponderante – Galp.

Assim,

- As **concessões e/ou cessões de exploração de terminais** portuários afectos ou com possibilidade de serem afectos à movimentação de **combustíveis**, deverão ser sempre efectuadas através de **concurso**

**público**, assegurando-se que a atribuição das mesmas **não crie ou reforce** uma **posição dominante** no mercado.

- A **selecção** deverá basear-se em **processo transparente** e **não discriminatório**, com critérios objectivos e facilmente comprováveis.
- Igualmente, a **cedência**, a qualquer título, de **instalações** (tanques ou terrenos) que possam ser afectas a **armazenagem** de combustíveis e que pertençam ao domínio público, deverá ser efectuada, através de **processo aberto** a todos os possíveis interessados e com base em **critérios de concorrência**.
- Em qualquer das situações supra referidas, o **prazo** definido para a atribuição **não** deverá ser **excessivo**, limitando-se ao mínimo exigível face aos investimentos subjacentes, **evitando**, por essa via, que a restrição de concorrência inerente ao **fecho de mercado** que daí resulta, seja desproporcionada face aos objectivos.

➤ Novas infra-estruturas de transporte

- O **abastecimento** de combustíveis ao mercado nacional é praticamente feito em **exclusivo** pela **Galp** (mais de 90%), a partir das suas refinarias de Sines e Porto ou do Parque de Aveiras (ligado a Sines por *pipeline*).
- A **inexistência** de outros **pipelines** que possibilitem ligar os centros de consumo às áreas de abastecimento (terminais portuários e/ou a Espanha) constitui um dos factores que **limitam** o **acesso** ao mercado de produtos originários de **fontes alternativas** à refinadora nacional.
- A **diversificação** das fontes de **abastecimento** é uma das **condições essenciais** no **fomento** e **melhoria** da **concorrência** no mercado.

Assim,

- Considera-se útil a **constituição** de uma **Comissão** formada por representantes de entidades públicas e privadas, que avalie e estude a

situação, **apresentando propostas** que, nesta área, possam **melhorar as limitações estruturais** existentes.

➤ Instalação de postos de abastecimento ao público - Alterações regulamentares

- A **liberdade** de formação da oferta e da procura e do **acesso ao mercado** são condições **indispensáveis** ao funcionamento de uma economia de mercado assente na **concorrência não falseada**;
- **Limitações** a este princípio deverão assumir carácter excepcional e **proporcional** aos objectivos prosseguidos, isto é, deverão constituir o **único** meio de atingir esses objectivos;
- A **regulamentação** em matéria de salvaguarda da **segurança**, **não** deverá constituir, em termos de **direito** ou de **facto**, uma **barreira** à instalação de novos operadores;
- No mercado da venda a **retalho** de combustíveis ao consumidor, a existência de **postos** pertencentes a operadores **independentes** das marcas das empresas petrolíferas constitui a **principal** fonte de **concorrência** pelos **preços**;

Assim,

- Propõe-se a **alteração** da **Portaria nº 131/2002**, de 9 de Fevereiro, no sentido de serem **eliminadas** todas as **disposições** que impedem uma concorrência não falseada, ao **inviabilizarem** o **acesso ao mercado** de certas categorias de operadores, *in concreto*, as grandes **superfícies comerciais**;
- Os **requisitos** de **segurança** impostos à instalação de postos de abastecimento, deverão ser **objectivos**, de **aplicação universal**, **não discriminatórios** e **transparentes**;

➤ Instalação de postos de abastecimento em auto-estradas

- Num contexto de mercado livre, **não** é admissível permitir, por via legal ou administrativa, a **criação** de “**monopólios locais**” (o mesmo operador ao longo de uma via rápida ou de uma auto-estrada), susceptíveis de constituírem **entraves** sérios à **concorrência** naqueles mercados;
- A **instalação de postos** de abastecimento em **auto-estradas** e/ou **SCUT**, assume, assim, particular **relevância** em termos de **concorrência** por se tratarem de mercados locais.
- Considerando que o abastecimento em **postos** localizados **fora** da auto-estrada **não** constitui **alternativa**, do ponto de vista do consumidor, pelos custos que lhe estão inerentes, importa criar condições concorrenciais entre os postos da auto-estrada, nomeadamente, **impedindo** a **criação** de **posições dominantes** de uma marca ao longo do percurso.
- A preocupação reside no facto de se assegurar que num mercado local, o **consumidor** tenha **opções diferenciadas** de escolha, em termos do serviço prestado e do preço praticado.

Assim,

- Os **contratos de concessão** das **auto-estradas** e/ou **SCUT**, deverão prever a obrigatoriedade da concessionária, subconcessionar as áreas de serviço com base em **critérios de concorrência**, evitando que se criem ou reforcem posições dominantes individuais ou colectivas em cada uma daquelas vias.
- Deverá ser assegurado que, os postos **subsequentes** na mesma **auto-estrada** e/ou **SCUT**, sejam concessionados a operadores de **marcas distintas**.



## 2. Publicitação e transparência dos PVP – nova regulamentação

- Num mercado concorrencial, é fundamental a **informação e transparência** dos **preços** ao **consumidor**, para que este possa fazer, de uma forma livre, as suas opções de escolha.
- Em certos **mercados** retalhistas **locais** (e.g. auto-estradas), o consumidor necessita de informação sobre os preços praticados ao **longo do percurso**, sob pena de não integrar na sua opção de escolha o factor preço.
- Igualmente, o facto de a liberalização de **preços** propiciar a comercialização de **novos produtos** (de características e preços distintos dos vulgarmente comercializados), suscita a necessidade de uma **informação** eficaz dos preços desses produtos, que permita ao consumidor **comparar** preços entre vários produtos e marcas.

Assim,

- Deverá ser instituída, através de dispositivo legal, a **obrigatoriedade** de **publicitação**, de **forma** bem **visível** para o automobilista, dos **PVP** em vigor, em **todos** os **postos** de abastecimento ao público e para todos os **combustíveis** comercializados nos mesmos.
- A **afixação de preços**, nos termos do ponto anterior, deverá constar de **painéis** colocados na **via rodoviária**, **fora** do posto, de modo a permitir ao consumidor fazer a sua opção de abastecimento, antes de entrar no posto.
- No caso de **auto-estradas** e **SCUT** a afixação dos PVP praticados pelos vários postos existentes nas mesmas, deverá constar de **painéis comuns**, colocados nas principais entradas e a distâncias a definir na legislação.